

SENT. N. 190/2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
I^a SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE
D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Piera MAGGI Presidente

Dott. Mauro OREFICE Consigliere

Dott.ssa Rita LORETO Consigliere

Dott. Piergiorgio DELLA VENTURA Consigliere relatore

Dott. Massimo DI STEFANO Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. 38080 del registro di segreteria, sull'appello proposto dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Basilicata

avverso

la sentenza 24.3.2010, n. 91 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Basilicata e nei confronti dei sigg.ri:

- Francesco RICCIARDI, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Petrone ed elettivamente domiciliato in Roma, via Cosseria n. 2, presso il dr. Alfredo Placidi;

- Filippo BUBBICO, rappresentato e difeso dal prof. avv. Gennaro Terracciano ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, largo Arenula n. 34;

- Rosa MASTROSIMONE, rappresentata e difesa dall'avv. Giacomo Bracciale ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Giuseppe Pizzonia in Roma, via della Scrofa n. 57;

- Egidio DIGILIO, residente in Potenza alla Via XXV Aprile, n. 6;

- Giacomo NARDIELLO, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Lo Sasso ed elettivamente domiciliato in Roma, via Mazzini n. 145, presso lo studio dell'avv. Giuseppe Tepedino;

- Antonio FLOVILLA, rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Lapenna ed elettivamente domiciliato in Roma, via del Gesù n. 57, presso lo studio dell'avv. Salvatore Pagliuca.

Visti l'atto introduttivo del giudizio e gli altri atti e documenti della causa;

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 12 ottobre 2012, il consigliere relatore dr. Piergiorgio Della Ventura, il vice Procuratore generale dr. Roberto Benedetti, nonché l'avv. Giovanni Lo Sasso per Nardiello (in proprio) e, su delega, per Mastrosimone, Flovilla e Ricciardi;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 23.4.2009, il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Basilicata conveniva in giudizio i consiglieri regionali Filippo Bubbico, Rosa Mastrosimone, Egidio Digilio, Giacomo Nardiello e Antonio Flovilla, nella qualità di componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Basilicata, nonché il Dirigente generale della stessa

struttura Francesco Ricciardi, per avere concorso all'adozione, da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Basilicata, della delibera n. 248 del 20.12.2005, con la quale era stato affidato ad un soggetto esterno l'incarico di redigere un progetto di organizzazione del Consiglio regionale, per una spesa di € 23.869,00.

L'atto introduttivo del giudizio deduceva l'illegittimità dell'atto di conferimento dell'incarico, in quanto emanato in violazione della norma di cui all'**art. 7, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001**.

In particolare, rilevava il PM procedente che:

- l'organigramma del Consiglio regionale all'epoca del conferimento, oltre a n. 9 dirigenti, era composto da 87 unità, di cui 46 funzionari con qualifica direttiva e, dunque, assolutamente in grado di attendere all'incarico affidato al consulente esterno;

- le attività oggetto della delibera de qua avevano carattere ordinario e non erano invece volte a soddisfare esigenze eccezionali ed impreviste né implicavano problematiche di particolare complessità;

- alla luce degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, quali fissati dalla norma di cui all'art. 1, comma 98, della legge finanziaria n. 311/2004 e recepiti nell'accordo tra Governo, Regioni ed Autonomie locali del 24/11/2005, il progetto di riassetto della struttura organizzativa del Consiglio regionale si rivelava di nessuna utilità, in quanto redatto senza tener conto dei suddetti obblighi, tanto che con successiva delibera n. 121/2007 l'Ufficio di Presidenza del Consiglio decideva di procedere alla ridefinizione della pianta organica dell'organo regionale sulla base di un documento predisposto dal Dirigente generale pro-tempore, profondamente divergente rispetto alla proposta del consulente esterno.

Conseguentemente, veniva chiesta la condanna dei convenuti consiglieri regionali, quali componenti dell'Ufficio di Presidenza, che avevano approvato la delibera n. 248 del 20/12/2005, nonché del Dirigente generale dell'epoca, il quale aveva partecipato attivamente alla vicenda attraverso l'istruttoria, la proposta di deliberazione e la stipula del contratto di consulenza, al pagamento, pro quota ed in parti uguali, del danno cagionato all'erario regionale, consistente nell'illegittimo esborso in favore del consulente della somma di € 23.869,00, oltre accessori.

= ° =

La Sezione Giurisdizionale adita, all'esito del giudizio di primo grado, con la sentenza n. 91 del 24/3/2010 dichiarava il proprio difetto di giurisdizione nei confronti dei consiglieri regionali Bubbico, Mastrosimone, Digilio, Nardiello e Flovilla. Assolveva, altresì, il Dirigente generale Ricciardi dagli addebiti contestati, liquidando in favore della difesa di quest'ultimo l'importo di € 1.370,00.

Il Collegio perveniva a tale conclusione unicamente accogliendo l'eccezione sollevata, in via pregiudiziale, nella sola memoria di comparsa e costituzione dalla difesa di uno dei convenuti, relativa alla immunità garantita dall'art. 122, comma 4, della Costituzione ai componenti del Consiglio regionale "... per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni".

Tanto sarebbe desumibile, ad avviso dei primi giudici, dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (in particolare, le sentenze nn. 289/1997 e 392/1999) e delle SS.UU. della Cassazione (sentenza n. 200/2001), nonché di quella della Corte dei conti.

Secondo i giudici di prime cure, la delibera assunta quale fonte di danno "... rientra pienamente nell'esercizio della funzione di autorganizzazione interna, riguardando direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi, in quanto concernente l'articolazione delle strutture secondo

la nozione offerta al riguardo dalla surrichiamata pronuncia n. 200/2001 della Corte di Cassazione”.

Ad avviso della Sezione, anche il dato contabile deporrebbe nel senso dell’operatività della garanzia costituzionale in questione, tenuto conto che la spesa prevista in delibera è stata imputata sul cap. 6 art. 5 del bilancio interno del Consiglio, avente ad oggetto “compensi, onorari e rimborsi per consulenze prestate da enti o privati a favore del Consiglio regionale; convegni, indagini conoscitive, studi e ricerche”, previsto dall’art. 2 della legge n. 853 del 6/12/1973 sull’autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario.

Quanto alla assoluzione del Direttore generale, il Collegio di prime cure ha ritenuto, richiamando la sentenza n. 48/2005 della Sezione III di Appello, che “... l’attività meramente istruttoria svolta dai funzionari...non si ponga in nesso di causalità con le conseguenze eventualmente dannose della volontà espressa dai consiglieri nell’ambito dell’Ufficio di Presidenza”.

= ° =

Avverso la sentenza il Procuratore regionale ha interposto gravame, ritenendo censurabili sia la declaratoria di difetto di giurisdizione che il rigetto della domanda, nonché le motivazioni poste a fondamento di entrambe le decisioni; ha dedotto, più in particolare:

1) Erronea interpretazione ed applicazione dell’art. 122, quarto comma, della Costituzione – Insindacabilità dei consiglieri regionali – Errato inquadramento dei fatti di causa – Violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione – Violazione dell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

Osserva l’appellante che l’insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni ed i voti espressi nell’esercizio delle

loro funzioni trova diretto ed esclusivo fondamento nella norma di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione, in virtù del quale "i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni". Tale prerogativa, diretta a tutelare l'autonomia costituzionalmente garantita ai Consigli regionali, avrebbe tuttavia specifiche delimitazioni: come chiarito dalla Corte Costituzionale (cita le sentenze n. 301 del 2007, n. 221 del 2006, nn.76,163 e 276 del 2001, n. 282 del 1998), l'identità di ratio nonché di forma degli enunciati di cui agli artt. 68, primo comma e 122, quarto comma, Cost. non riflette una completa assimilazione delle prerogative costituzionali in esame, quali attribuite rispettivamente alle Assemblee parlamentari ed ai Consigli regionali, né un'assoluta sovrapposizione dei due organi, poichè le assemblee legislative regionali si svolgono a livello di mera autonomia, mentre quelle nazionali vengono esercitate a livello di sovranità, sicchè soltanto per queste ultime, quali organi "superiorem non recognoscentes", vi sarebbe immunità dall'ingerenza di ogni altro potere dello Stato (sent. n. 81 del 1975). E tale principio resterebbe fermo anche dopo la riforma costituzionale di cui alla **legge n. 3/2001**, che "... non consente di estendere ai Consigli regionali l'autodichia conferita dai regolamenti parlamentari alle Camere" (cita Cassazione, SS.UU, ord. n. 11623 del 2006).

Più in particolare, la Corte costituzionale avrebbe chiarito che l'insindacabilità dei consiglieri regionali concerne qualsivoglia funzione loro conferita dalla Costituzione e dalle fonti normative cui essa rinvia, quand'anche essa assuma "forma amministrativa", poiché il criterio di delimitazione dell'immunità consiliare non sta nella forma amministrativa degli atti, bensì nella fonte attributiva delle funzioni stesse. In tale ottica, sono coperte dall'immunità le funzioni amministrative attribuite al Consiglio regionale in via immediata ed esclusiva dalla

Costituzione e da leggi dello Stato; non sono, per contro, coperte dall'immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale (cita la sentenza n. 69 del 1985, che ha ricondotto sotto la sfera della insindacabilità sancita dall'art. 122 Cost. una delibera consiliare di approvazione della stipula di un contratto di assicurazione dei consiglieri regionali, ma solo perché essa rappresentava una forma di "esplicazione di una funzione consiliare per garantire l'autonomia del Consiglio").

Più in generale, osserva il PM appellante, la riconosciuta immunità non è assoluta, ma relativa, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese: ricorda che la Consulta con la recente sentenza n. 337 del 2009, in un giudizio per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Sicilia, ha riconosciuto la giurisdizione contabile, sul presupposto che il parere espresso da una Commissione dell'Assemblea regionale non può essere ricondotto a "funzioni direttamente strumentali all'esercizio della funzione legislativa" e neppure "alla funzione di controllo e direzione (lato sensu) politica".

Ricorda, ancora, che le Sezioni Unite della Cassazione - con riferimento ad una delibera adottata dal Consiglio di Presidenza dell'assemblea regionale siciliana, con la quale erano state approvate convenzioni con il Banco di Sicilia aventi ad oggetto l'accollo parziale degli interessi passivi di mutui stipulati da deputati e dipendenti dell'assemblea stessa per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa - ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti, sul presupposto che costituiscono espressione della funzione di autorganizzazione interna dell'assemblea consiliare regionale "solo quegli atti che riguardano direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi (sia per quanto concerne l'articolazione delle strutture e della fornitura dei mezzi necessari, sia per quanto concerne il personale) e le

modalità di svolgimento dell'attività dell'assemblea" (sentenza n. 200 del 14/05/2001).

Nel caso di specie, prosegue il Procuratore, l'atto a suo tempo contestato non incide sull'organizzazione interna degli uffici e non attiene neppure, in via immediata e diretta, alla disciplina delle modalità di svolgimento dei lavori dell'assemblea, ma riguarda un mero affidamento esterno di un incarico di consulenza pur in presenza di adeguate professionalità interne.

Ricorda poi che la prevalente giurisprudenza contabile ha affermato costantemente la propria giurisdizione nei confronti dei consiglieri regionali. Cita, in proposito, sent. n. 109/2006 Sez. Giur. Calabria, confermata dalla Sez. III Appello con sent. n. 425/2007; sent. n. 112/2008 Sez. Giur. Calabria; sent. n. 56/2004 Sez. Giur. Campania, confermata dalla Sez. III Appello con sent. n. 48/2005; sent. n. 30/2004 Sez. III Appello; sent. n. 752/2009 Sez. Giur. Campania; infine, sentenza n. 25 del 25/01/1989 della Sezione I, che ha affermato la responsabilità dei consiglieri regionali per il danno conseguito all'ente a seguito del pagamento dei corrispettivi in favore di soggetti estranei all'ente, ai quali era stato conferito un incarico di consulenza in materia di pianificazione territoriale, difesa e valorizzazione delle risorse ambientali, cui l'ente medesimo avrebbe potuto provvedere con le proprie strutture.

Sarebbe dunque evidente che il conferimento dell'incarico di consulenza di cui è causa non rientra in alcuna delle attribuzioni "costituzionalmente protette" conferite al Consiglio regionale dalla Costituzione né tanto meno da alcuna legge statale: si sarebbe trattato, soltanto, di un atto clientelare di spesa disgiunto da qualsiasi concreta esigenza di autorganizzazione dell'assemblea, come confermato dal fatto che il conseguente elaborato è rimasto lettera morta. La stessa Cassazione nella sentenza n. 200 del 2001 avrebbe precisato che "costituiscono atti di

esplicazione della funzione di autorganizzazione interna gli atti che riguardano direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi (sia per quanto concerne l'articolazione delle strutture e della fornitura dei mezzi necessari sia per quanto concerne il personale) e le modalità di svolgimento dell'attività dell'assemblea".

L'atto in questione non presenterebbe tali caratteristiche, non incidendo, se non in via meramente eventuale ed indiretta, sull'organizzazione interna degli uffici, né attenendo alla disciplina delle modalità di svolgimento dell'attività dell'assemblea. Inoltre, osserva, la delibera dell'Ufficio di Presidenza di affidamento del predetto incarico non può essere coperta dall'immunità invocata, atteso che, lungi dal costituire esecuzione della volontà dell'assemblea, costituisce piuttosto autonoma determinazione dell'Ufficio di Presidenza, nell'esercizio di funzioni di "amministrazione attiva" che non potrebbero essere sussunte nel disposto costituzionale.

2) Erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 2 L. 6 dicembre 1973 n. 853 - Autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali - Errato inquadramento della fattispecie in esame nel campo di tale autonomia - Violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Ricorda che i primi giudici hanno motivato la propria decisione di difetto di giurisdizione anche sul presupposto che la spesa prevista nella delibera in questione rientrasse tra quelle contemplate dalla **legge n. 853 del 1973**, la quale ha previsto, a salvaguardia dell'autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali, che per le esigenze funzionali di detti organi, le Regioni istituiscono nei propri statuti di previsione della spesa apposita rubrica, da intestare alla Presidenza del Consiglio regionale, escludendo poi che gli atti amministrativi e di gestione dei relativi fondi siano soggetti ai controlli ex art. 125, primo comma, della Costituzione.

Ritiene in proposito l'appellante che - trattandosi di un'autonomia finanziaria e contabile posta a servizio dell'autonomia organizzativa e funzionale - tutte le relative spese dovranno riguardare le esigenze di funzionamento del Consiglio, sempre, ovviamente, all'interno dei limiti di congruità, di ragionevolezza, dell'esistenza di un obiettivo e percepibile collegamento della spesa con le esigenze funzionali dell'organo legislativo.

Nella presente fattispecie, precisa, la pretesa risarcitoria fatta valere non era intesa a sindacare l'esercizio in sé delle funzioni dei componenti l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Basilicata, costituzionalmente tutelato, bensì a contestare l'onere economico sopportato dal Consiglio a seguito del conferimento di incarico a soggetto esterno all'amministrazione, in relazione a parametri di corretta gestione della cosa pubblica, che trovano egualmente tutela nella Costituzione (art. 97). Ritiene che l'incarico di consulenza in questione non sia né direttamente né indirettamente riconducibile a tale funzione. Richiama l'insegnamento della Corte di Cassazione, secondo cui con la pretesa esenzione di cui alla **legge n. 853/1973** "si verrebbe a creare, nel caso in esame, una zona franca, un'area di privilegio sottratta ad ogni sindacato giurisdizionale sulla correttezza e la regolarità della gestione del denaro pubblico. Ed infatti, esclusa la giurisdizione contabile della Corte dei conti, l'unico riscontro operante sarebbe quello costituito dalla rendicontazione interna all'assemblea, che in tal modo sarebbe tuttavia investita di autodichia, laddove siffatta prerogativa è riconosciuta dalla Corte Costituzionale (sent. n. 129 del 1981) esclusivamente agli organi di vertice dello Stato, ai quali non possono essere assimilati, come già rilevato, i Consigli regionali" (Cass., SS.UU., sent. n. 461 del 19 luglio 1999).

3) Violazione e falsa applicazione dell'art.1 **legge n. 20/1994** e successive modifiche - Erroneità ed ingiustizia

della decisione – Motivazione insufficiente e contraddittoria sul relativo punto – Travisamento dei fatti.

La Sezione, ricorda l'appellante, ha ritenuto che "il ruolo meramente istruttorio del Dirigente (e poi esclusivamente esecutivo del deliberato) non sia sufficiente a configurare la sussistenza dell'invocata responsabilità". Tale assunto viene contestato dal PM, in quanto erroneo e contraddittorio.

Nel comportamento tenuto dal dr. Ricciardi, per il Requirente, sarebbe effettivamente riscontrabile la colpevole omissione di cautele doverose nell'istruttoria della pratica amministrativa curata dall'ufficio, al quale egli era preposto in qualità di direttore generale; il ruolo della Direzione generale non sarebbe stato né meramente preparatorio né estraneo alla formazione dell'atto, ma comportò una partecipazione attiva che ebbe a rivestire, ai fini della emanazione del provvedimento finale, un ruolo determinante o quantomeno condeterminante: l'atto deliberativo intervenne a conferma ed a suggello dell'attività amministrativa precedente, perché il dirigente in questione svolse concretamente, avvalendosi dell'ufficio cui era preposto, l'istruttoria della pratica, predisponendo e quindi portando all'approvazione dell'Ufficio di Presidenza lo schema di deliberazione.

Al riguardo, ricorda l'appellante che nel verbale della riunione del Comitato di Direzione del 3/1/2006, allegato alla memoria di comparsa della difesa del Ricciardi, è dato leggere "l'Ufficio di Presidenza – sentita la Direzione Generale – ha affidato l'incarico all'avv. Paolo Albano": in questo modo, osserva il Procuratore, il dirigente si è reso corresponsabile del contenuto dell'atto, avendolo con quel contenuto sottoposto alla valutazione deliberativa dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio ed avendovi apposto, a conclusione dell'iter formativo dell'atto, la propria sottoscrizione. Inoltre, proprio il Ricciardi risulta aver

stipulato e sottoscritto il contratto di consulenza professionale in questione. Evidenzia, infine, che la decisione impugnata richiama a sostegno del proprio assunto assolutorio la sentenza n. 48/2005 della Sezione III Appello, la quale invece ha confermato le condanne inflitte in primo grado a due dirigenti, responsabili degli uffici che svolsero l'istruttoria nella vicenda oggetto di quel giudizio.

Il PM appellante, conclusivamente, chiede che, in riforma della impugnata sentenza, questa Sezione d'appello:

- dichiarare la giurisdizione contabile nei confronti dei consiglieri regionali Bubbico, Mastrosimone, Digilio, Nardiello e Flovilla;

- per l'effetto, rimetta il giudizio al Giudice territoriale per la discussione di merito;

- condanni il dr. Ricciardi al pagamento, in favore della Regione Basilicata, dell'importo di cui alla ripartizione indicata nell'atto introduttivo del giudizio e da maggiorarsi della rivalutazione monetaria e degli interessi legali, come per legge;

- regoli le spese processuali di primo e secondo grado, ponendole a carico del soccombente.

= ° =

Si sono costituiti in giudizio gli appellati, ad eccezione del consigliere sig. Digilio.

Il dr. Bubbico, con l'avv. Gennaro Terracciano, dichiara anzi tutto di confermare le ragioni di merito articolate nella propria memoria di costituzione e difesa depositata in primo grado e a cui si riporta integralmente. Per quel che riguarda i profili attinenti alla giurisdizione, non vi è ombra di dubbio per l'interessato che l'attività posta in essere dall'Ufficio di Presidenza con l'adozione della delibera n. 248/2005, finalizzata al miglioramento e al potenziamento

dell'organizzazione della struttura del Consiglio regionale, rientri pienamente nell'esercizio della funzione di autorganizzazione interna, funzione coperta dalla immunità prevista per i Consiglieri Regionali dall'art. 122 c. 4 Cost. che testualmente recita: "I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni". Richiama in proposito varia giurisprudenza costituzionale: sin dalla sentenza n. 81 del 1975, osserva, si è chiarito che l'insindacabilità prevista dall'art. 122, c. 4, della Costituzione concerne le funzioni attribuite al Consiglio regionale che costituiscono esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita; dette funzioni non riguardano le funzioni di amministrazione attiva ma quelle legislative, nelle quali tuttavia esse non si esauriscono, comprendendo anche le potestà di indirizzo politico nonché di controllo e di autorganizzazione (cita Corte cost., sent. n. 70 del 1985); inoltre, a salvaguardia dell'autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali, la **legge n. 853 del 1973** ha previsto, da un lato, che, per le esigenze funzionali di detti organi, siano istituiti nel bilancio della Regione appositi capitoli di spesa tra i quali sono ricompresi espressamente anche quelli per le indennità di missione, come pure per convegni, studi e ricerche, mentre ha escluso, dall'altro, che gli atti amministrativi e di gestione dei fondi siano soggetti ai controlli ex art. 125, primo comma, della Costituzione e che ciò comporta la riconducibilità all'art. 122, comma 4, Cost., delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'ambito dell'attività di gestione dei fondi stanziati in bilancio per le predette esigenze, con la doverosa precisazione che non si tratta di una immunità assoluta, giacché essa non copre gli atti riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese. (Corte cost., sent. n.392/1999).

Ricorda poi che le stesse SS.UU. della Cassazione hanno enunciato i seguenti principi di diritto:

- la tutela privilegiata sancita dall'art. 122, co. 4°, della Costituzione a favore dei consiglieri regionali è connessa alla salvaguardia delle più elevate funzioni di rappresentanza politica dell'organo e, pertanto, alla funzione primaria di tipo legislativo, a quella di indirizzo politico e di controllo nonché alla potestà di autorganizzazione interna, a prescindere dal fatto che tali funzioni si esplichino in atti formalmente amministrativi;

- costituiscono espressione della funzione di autorganizzazione interna dell'assemblea consiliare regionale "quegli atti che riguardano direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi (sia per quanto concerne l'articolazione delle strutture e della fornitura dei mezzi necessari, sia per quanto concerne il personale) e le modalità di svolgimento dell'attività dell'assemblea.

Tali principi, precisa, sono stati fatti propri anche dalla giurisprudenza della Corte dei conti: cita Sezione III app., sentenza n.48/2005, secondo cui: "L'insindacabilità dei comportamenti dei consiglieri regionali non è volta a preconstituire alcuna posizione di privilegio o di vantaggio dei medesimi, essendo finalizzata esclusivamente a preservare le determinazioni assunte nell'ambito della delineata sfera di autonomia da interferenze e condizionamenti esterni ... La riconosciuta impunità non è quindi assoluta, ma relativa, in quanto non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia e alle esigenze ad essa sottese. Nel contesto dei richiamati principi ... gli atti di organizzazione interna, tanto di natura normativa quanto di natura amministrativa, risultano insindacabili nei limiti in cui siano espressione del potere di autorganizzazione".

Nel caso di specie, osserva, l'attività svolta dall'ufficio di Presidenza, rientrando pienamente nell'esercizio della

funzione di autorganizzazione interna, deve essere considerata coperta dalla immunità di cui al 4° comma dell'art. 122 della Costituzione. con conseguente declaratoria di difetto di giurisdizione del giudice contabile.

Sotto altro profilo, l'appellato contesta il portato e il valore della giurisprudenza citata da parte attrice, che a suo avviso conferma invece che nel caso di specie l'attività posta in essere dall'Ufficio di Presidenza con l'adozione della delibera n.248/2005, essendo finalizzata al miglioramento e al potenziamento dell'organizzazione della struttura del Consiglio regionale, rientra pienamente nell'esercizio della funzione di autorganizzazione interna.

Il dr. Flovilla, con l'avv. Sergio Lapenna, si oppone genericamente all'atto d'appello, di cui chiede il rigetto.

Il dr. Nardiello, con l'avv. Giovanni Lo Sasso, innanzi tutto conferma le ragioni di merito articolate nella propria memoria di costituzione in primo grado. Per quel che riguarda la giurisdizione, ritiene che la sentenza di primo grado abbia colto il profilo di cui all'eccezione relativa all'immunità costituzionalmente garantita dall'art. 122 c. 4 della Costituzione, che copre l'Ufficio di Presidenza nella sua unitarietà di Organo Politico ed amministrativo; tale valutazione non può che essere condivisa, sempre secondo l'interessato. Non sarebbe poi condivisibile l'interpretazione data dalla Procura appellante all'atto posto in essere dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Basilicata in relazione alla sentenza n. 200/2001 della Corte di Cassazione a Sezione Unite, perché esso attiene ad un incarico di consulenza esterna per un progetto di organizzazione della struttura del Consiglio, espressione dell'esercizio della funzione di autorganizzazione interna.

La dr.ssa Mastrosimone, con l'avv. Giacomo Bracciale, chiede il rigetto dell'appello. Sostiene in proposito che L'attività posta in essere dall'Ufficio di Presidenza si è focalizzata, quindi, nell'ambito del proprio potere di

autorganizzazione consiliare e pertanto detta attività risulta essere garantita dalla. immunità di cui all'art. 122 c. 4° della Carta Costituzionale; l'allora consigliere regionale Rosa Mastrosirnone espresse un voto nell'esercizio del mandato e di tanto non può essere chiamata a rispondere in sede contabile. Ricorda, a conforto della propria tesi, Corte Costituzionale, n. 392/1999, secondo cui "Non spetta allo Stato, e per esso alla procura regionale della Corte dei conti per la Lombardia, di convenire in giudizio per responsabilità per danno erariale il presidente del consiglio regionale ed i componenti 'pro tempore" dell'ufficio di presidenza di detto consiglio, che avevano approvato talune deliberazioni di spesa, con le quali erano state autorizzate missioni di consiglieri e funzionari regionali in vari Paesi europei ed extraeuropei"; cita anche Corte Costituzionale, n. 289 del 30.07.1997, che ha precisato come la insindacabilità debba essere ricondotta non alla forma degli atti bensì a quella della funzione, sicchè "risultano garantite sotto tale aspetto anche le funzioni che, benchè di natura amministrativa, sono assegnate al Consiglio Regionale in via immediata e diretta dalle leggi dello Stato, avendo tuttavia presente che l'immunità non è diretta ad assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, ma si giustifica in quanto vale a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo". Cita anche Cassazione, SS.UU., n. 200/2001 e varia giurisprudenza contabile in materia.

Da ultimo il dr. Ricciardi, nel chiedere il rigetto dell'appello, nega l'assunto di fondo del PM, secondo cui l'incarico di riorganizzazione del Consiglio Regionale, "... intervenne a conferma e suggello dell'attività amministrativa precedente: e ciò perché il Dirigente in questione svolse concretamente, avvalendosi dell'ufficio cui era preposto, l'istruttoria della pratica, predisponendo e quindi portando all'approvazione dell'Ufficio di Presidente lo

schema di deliberazione." Di tali circostanze, afferma l'interessato, non vi sarebbe traccia negli atti di causa (i quali si limitano a precisare che la delibera contestata fu adottata "Sentita la direzione generale"). In realtà, fu l'Ufficio di Presidenza che, in piena autonomia, decise di affidare l'incarico ad un consulente esterno di comprovata capacità ed esperienza.

Sotto diverso profilo, l'appellato evidenzia che, comunque, l'incarico conferito soddisfaceva in pieno i parametri normativi di legittimità: rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione; preliminare accertamento della impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno; incarico conferito ad un esperto di comprovata capacità e pluriennale esperienza, per un oggetto determinato e con un compenso predeterminato, congruo e proporzionato all'attività da espletare. Su tali aspetti, del resto, la stessa Procura non ha formulato alcun rilievo.

Chiede, pertanto, la conferma della prima sentenza.

= ° =

All'udienza dibattimentale odierna, il PM chiede l'accoglimento dell'appello. Evidenzia la sostanziale inutilità dell'incarico contestato, e comunque esclude che tale attività, sostanzialmente amministrativa, possa essere coperta dall'immunità di cui all'art. 122 Cost. Cita la sentenza n. 25/1989 della Sezione I centrale. Sulla posizione del dirigente, evidenzia l'impossibilità di ritenere "neutrale" la sua posizione, così come pretenderebbe l'appellato.

L'avv. Lo Sasso precisa che non è esatta l'affermazione del PM sull'inutilità del lavoro espletato dal consulente esterno: il suo lavoro fu quasi del tutto utilizzato dal dirigente che poi formulò la proposta di riorganizzazione successivamente approvata. Sulla giurisdizione, si richiama alle varie memorie prodotte, delle quali chiede

l'accoglimento, con rigetto dell'appello proposto dal Procuratore regionale.

DIRITTO

1. La sentenza impugnata con l'odierno atto di appello ha dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice contabile, con riferimento ad una delibera con la quale l'Ufficio di Presidenza di un Consiglio regionale aveva affidato ad un soggetto esterno l'incarico di redigere un progetto di organizzazione del Consiglio.

Il su detto difetto di giurisdizione è stato affermato, avendo il Collegio di prime cure ritenuto che operasse nella specie l'immunità garantita dall'art. 122, comma 4, della Costituzione ai componenti del Consiglio regionale "... per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni"; secondo la sentenza, la delibera adottata rientra nell'esercizio della funzione di autorganizzazione interna del Consiglio regionale e non è perciò sindacabile.

Il PM regionale appellante osserva invece che l'immunità riconosciuta ai consigli regionali non è assoluta, ma relativa, e non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese. Nel caso di specie, prosegue il Requirente, l'atto contestato non incide sull'organizzazione interna degli uffici e non attiene neppure, in via immediata e diretta, alla disciplina delle modalità di svolgimento dei lavori dell'assemblea, ma riguarderebbe un mero affidamento esterno di un incarico di consulenza.

2. Ciò posto, le prospettazioni di parte appellante si appalesano fondate e devono essere accolte.

3. In proposito, sembra opportuna anzi tutto una – sia pur sommaria – ricostruzione della giurisprudenza costituzionale e di questa Corte in ordine alla immunità sancita dall'art.122, comma 4, Cost.

3.1. Secondo la giurisprudenza del Giudice delle leggi, vi è un chiaro parallelismo tra l'immunità riconosciuta ai parlamentari e quella riconosciuta ai consiglieri regionali, che "non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni" (cfr. artt. 68, comma 1 e 122, comma 4 Cost.); ed è pacifico come tale immunità trovi in entrambi i casi la sua giustificazione nella rilevanza costituzionale delle attribuzioni consiliari, le quali, costituendo esplicitazione di un'autonomia costituzionalmente garantita, giustificano tale garanzia e determinano perciò un difetto assoluto di giurisdizione in relazione a tutti gli atti che costituiscano esercizio di tali attribuzioni; cfr., in tal senso, Corte Costituzionale, sentenze nn. 81/1975, 69/1985 e 392/1999.

La medesima giurisprudenza costituzionale ha poi precisato che le funzioni "costituzionalmente rilevanti" del Consiglio regionale (cioè le "loro funzioni" di cui all'art. 122, comma 4 Cost.) sono quelle individuate dall'art. 121, comma 2, Cost., ovvero la potestà legislativa attribuita alla regione e le altre funzioni conferite al Consiglio dalla Costituzione e dalle leggi (Corte Cost., decisione n. 69/1985).

Più esattamente, a parte la funzione legislativa (espressamente prevista in Costituzione come tipica del Consiglio), sono state individuate come "altre funzioni" - che nel sistema costituzionale possono ritenersi attribuzioni tipiche del Consiglio e quindi garantite da immunità - le funzioni di indirizzo politico, le funzioni di controllo sull'esecutivo regionale e le funzioni di autorganizzazione: v. Corte Costituzionale, sentenze nn. 81/1975, 69/1985, 70/1985, 392/1999 e 289/1997. In particolare, la sentenza da ultimo citata definisce l'autorganizzazione come attività consiliare finalizzata al reperimento di uomini e mezzi necessari per l'esercizio delle proprie attribuzioni.

Le medesime pronunzie del Giudice delle leggi precisano anche che l'immunità garantisce queste "altre funzioni", a prescindere dalla forma dell'atto (legislativo o amministrativo) in cui esse si estrinsecano.

Pertanto, l'ambito della immunità prescinde dalla forma (legislativa o amministrativa) degli atti dei consigli regionali, ed è connessa all'obiettivo natura della funzione svolta, che se è fondata sulle attribuzioni caratterizzanti l'autonomia propria di tali organi deve ritenersi immune dalla giurisdizione.

3.2. Da quanto innanzi, consegue che le funzioni di mera amministrazione attiva, in linea di principio, sono escluse dall'immunità in questione, perché secondo la Costituzione esse non rientrano nelle attribuzioni tipiche del Consiglio, bensì in quelle della Giunta e del Presidente della Giunta regionale (artt. 121, commi 3 e 4) e costituiscono estrinsecazione non già di autonomia costituzionale di organi rappresentativi, bensì di discrezionalità amministrativa.

Solo nelle ipotesi in cui le funzioni amministrative siano attribuite per legge al Consiglio, esse godono dell'immunità ex art. 121, comma 2 Cost.. In particolare, la Corte Costituzionale ha precisato che il su detto art. 121, comma 2 Cost. pone una riserva di legge statale, nel senso che solo le funzioni di amministrazione attiva attribuite al Consiglio in via immediata e diretta da una legge statale possono essere ritenute immuni (decisione n. 289/1997, cit.), in quanto solo la legge statale garantisce l'uguaglianza dinanzi alla legge di tutti i Consiglieri regionali sul territorio nazionale ed il rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà e di responsabilità penale e amministrativa per gli atti compiuti nell'esercizio di una pubblica funzione (cfr. Corte Cost., sentenze nn. 69/1985 e 392/1999). Viceversa, le funzioni amministrative attribuite dalla legge regionale non sono garantite da immunità, così

come quelle attribuite dallo statuto regionale, che ben può determinare la "forma di governo" regionale in modo più o meno assembleare (art. 123 Cost.), ma non incidere sull'immunità ex art. 122 comma 4 Cost. in relazione alle funzioni amministrative, estranee allo schema costituzionale, che riserva alla Giunta ed al suo Presidente la funzione esecutiva (Corte Cost., n. 69/1985, cit.).

In tale ottica, la stessa legge statale n. 853/1973 (recante "Autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario"), nell'attribuire poteri di spesa ai consigli regionali, ha determinato una sfera di immunità per le (sole) spese riconducibili alle previsioni legali (artt. 1, 2 e 4).

Pertanto, anche laddove l'esercizio di funzioni amministrative trovi fondamento in una legge statale, ciò non determina ipso facto una immunità assoluta dei Consigli regionali, in quanto essa non copre gli atti che non siano riconducibili alla sfera di autonomia - legislativa, di indirizzo politico, di controllo, organizzativa - propria di tali organi ed alle esigenze ad essa sottese: l'immunità, infatti, non tende a garantire un privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze di altri organi le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia consiliare (v. Corte Cost., sentenze nn. 69/1985, 289/1997 e 392/1999, già ricordate). In particolare, la decisione n. 392/1999 del Giudice delle leggi ha precisato che la legge statale non determina una immunità assoluta, "... in quanto non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese"; il difetto assoluto di giurisdizione della Corte dei conti è stato quindi dichiarato, nell'occasione, in quanto la Procura della Corte non aveva contestato la riconducibilità delle spese al principio di autonomia, bensì l'opportunità delle delibere di spesa, di per sé rientranti nelle attribuzioni del Consiglio sancite da legge statale.

3.3. La giurisprudenza di questa Corte dei conti ha naturalmente seguito le indicazioni di quella costituzionale, affermando l'immunità per gli atti amministrativi che siano espressione di un potere conferito da leggi statali, qualora essi siano riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia organizzatoria dei Consigli regionali ed alle esigenze ad essa sottese.

In particolare, si è ritenuto che siano immuni da giurisdizione gli atti amministrativi che siano espressione di un potere di organizzazione, qualora tale potere sia conferito dalla **L. n. 853/1973** e gli atti possano ritenersi concretamente espressione di una potestà autorganizzativa e non di diverse finalità (cfr. Sezione III app., n. 40/2001, con riferimento a spese per servizi consiliari, e Sezione I app., n. 79/1999, relativa agli atti normativi o amministrativi degli organi assembleari regionali che determinano il trattamento economico anche accessorio del personale consiliare, nei limiti in cui tali atti siano espressione di un potere di autorganizzazione). Analogamente, si è ritenuto che fossero sottratti alla giurisdizione gli atti amministrativi attuativi di regolamenti interni con cui l'Assemblea regionale Siciliana, nell'ambito del proprio potere di autorganizzazione, disciplinava autonomamente lo stato giuridico ed economico del proprio personale (Sezione I app., n. 186/1999 e Sezione app. Sicilia, n. 103/2000).

Viceversa, ove l'atto esorbiti dalle attribuzioni proprie del Consiglio, ovvero esorbiti dal potere di autorganizzazione suo proprio, non può affermarsi che vi sia immunità: in tal senso cfr. Sezione I app., n. 79/1999, che ha escluso potessero ritenersi espressione di potere autorganizzativo gli atti con i quali l'Assemblea regionale siciliana stipulava contratti per il pagamento di mutui contratti da deputati e dipendenti dell'Assemblea. In sede di ricorso avverso tale decisione, le Sezioni Unite della

Corte di Cassazione hanno confermato la giurisdizione della Corte dei conti con sentenza 14.5.2001, n. 200.

4. Orbene, sulla scorta delle nozioni e posizioni ermeneutiche di carattere generale appena riportate, appare chiaro che nel caso al concreto esame di questo Collegio non v'è luogo a parlare di insindacabilità riferita ad atti di autorganizzazione del Consiglio regionale, che riguardino cioè la sfera di autonomia e l'espletamento delle funzioni tipiche e "proprie" dell'organo.

La deliberazione contestata, infatti, non rappresenta in alcun modo espressione dell'autonomia consiliare, né è rinvenibile un qualche collegamento con le prerogative assembleari.

Ed infatti, la delibera in esame è espressione di attività (e correlativa spesa) che già prima facie esula dalle attribuzioni consiliari tutelate dall'insindacabilità, per rientrare invece tra quelle puramente amministrative. Né potrebbe ritenersi che il conferimento di un incarico a soggetti estranei possa riguardare l'autorganizzazione interna del Consiglio regionale, alla quale deve attendere l'organo assembleare interessato, mentre qui si è trattato della decisione di affidare (onerosamente) determinati compiti "interni" ad un soggetto esterno.

In simili evenienze, ritiene il Collegio non si possa parlare di attività coperta dall'insindacabilità prevista dalla Costituzione.

Oltre a ciò, un'altra osservazione - che può ritenersi senz'altro decisiva e dirimente - è che la contestata delibera non potrebbe comunque essere coperta dall'immunità consiliare, posto che essa non costituisce esecuzione della volontà dell'assemblea, ma un'autonoma determinazione dell'Ufficio di Presidenza, nell'esercizio pertanto di semplici funzioni di amministrazione attiva, tipiche di quell'ufficio, e che in alcun modo potrebbero

essere assimilate a quelle oggetto della speciale tutela di cui all'art. 122, comma 4, Cost..

E il fatto che le guarentigie poste dal ricordato art. 122 Cost. non siano certo così estese come erroneamente ritenuto dal primo Giudice, è dimostrato, ove fosse necessario, da disposizioni normative di recentissima entrata in vigore (appena due giorni prima dell'udienza), contenute nel d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012". Tale normativa d'urgenza è stata emanata - tra l'altro - allo scopo di contrastare i fenomeni, sempre più diffusi, di mala gestio e di sperpero di ingentissime risorse pubbliche da parte di gruppi politici delle assemblee territoriali, i quali troppo spesso hanno potuto evitare qualunque, sia pur minimale, forma di controllo amministrativo esterno, proprio opponendo l'insindacabilità del loro operato, da intendere naturalmente in senso pressoché assoluto e illimitato.

L'art. 1, commi 10 e segg. del citato D.L. 174 ha stabilito, in particolare, che i vari gruppi consiliari regionali sono tenuti a redigere appositi rendiconti, strutturati secondo linee-guida predisposte dalla Corte dei conti e sono assoggettati a specifici controlli delle relative spese.

Le nuove norme dunque, nell'introdurre forme di vigilanza e di riscontro in ordine alle spese della politica locale, hanno - sia pure indirettamente - provveduto a chiarire il senso stesso e la portata delle guarentigie previste in Costituzione per i medesimi consigli.

E' da ritenere, insomma, che anche le norme recenti, appena ricordate, contribuiscano ad offrire una valida chiave interpretativa delle norme costituzionali in materia: l'insindacabilità dei consigli regionali e dei loro appartenenti incontra precisi limiti, relativi appunto ad un diretto

collegamento delle attività poste in essere con l'esercizio dell'attività assembleare.

Nel caso all'esame di questo Collegio d'appello, la delibera contestata non costituiva, secondo quanto innanzi esposto, espressione di quelle attività politiche coperte dall'insindacabilità e sottratte, in tal modo, a vaglio giurisdizionale.

3. Per tutto quanto precede, la doglianza avanzata dal PM appellante si appalesa fondata e deve essere accolta. Conseguentemente la sentenza appellata, che ha erroneamente ritenuto la carenza di giurisdizione della Corte dei conti, deve essere annullata.

Gli atti devono, in considerazione di ciò, essere rimessi al giudice di prime cure perché si pronunzi nel merito, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 105 del regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti, approvato con R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, come modificato dall'articolo 10 della legge 21 luglio 2000, n. 205.

Le spese, da ultimo, vanno rinviate alla definizione del merito.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, non definitivamente pronunciando, in accoglimento dell'appello di cui in epigrafe, annulla la sentenza impugnata e, per l'effetto, dichiara la sussistenza della giurisdizione contabile in ordine alla fattispecie dedotta.

Per la definizione del merito della controversia, rimette gli atti al primo giudice, ai sensi dell'articolo 105 R.D. 13 agosto 1933, n. 1033, come modificato dall'articolo 10 L. 21 luglio 2000, n. 205.

Spese al definitivo.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno
12 ottobre 2012.